



**UNIRIMA**

UNIONE NAZIONALE IMPRESE RACCOLTA, RECUPERO  
RICICLO E COMMERCIO DEI MACERI E ALTRI MATERIALI

## **ALLEGATO 3**

# **APPROFONDIMENTO NORMATIVO TARI**

## **INDICE**

- 1. EVOLUZIONE E STRUTTURA DELLA TASSA SUI RIFIUTI**
- 2. ESCLUSIONE DALLA TARI PER LE AREE PRODUTTIVE DI RIFIUTI SPECIALI**
  - 2.1. La nozione di rifiuto urbano e l'esclusione per le superfici produttive di rifiuti speciali*
  - 2.2. Sull'esclusione dei magazzini e delle aree strettamente connesse al ciclo produttivo*
- 3. RIDUZIONE DELLA QUOTA VARIABILE**
  - 3.1. Inquadramento normativo*
  - 3.2. Sulla possibilità di uscire dal servizio pubblico solo per alcuni rifiuti*
  - 3.3. Sull'avvio a riciclo/recupero*
  - 3.4. Sulle comunicazioni e documentazione da presentare*
  - 3.5. Cosa fare se gli avvisi TARI sono illegittimi*

\*\*\*

## 1. EVOLUZIONE E STRUTTURA DELLA TASSA SUI RIFIUTI

1. Il regime fiscale dei rifiuti, a partire dalla *Tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU)*, prevista dal Capo III del d.lgs. 507/1993, ha subito nel tempo numerose modifiche legislative:
  - la TARSU è stata sostituita dalla *Tariffa d'igiene ambientale (TIA1)*, introdotta dall'art. 49, co. 1 del d.lgs. 22/1997 (cd. Decreto Ronchi),
  - questa, a sua volta, è stata sostituita dalla *Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA2)*, introdotta dall'art. **238 d.lgs. 152/2006**,
  - e a sua volta sostituita dal *tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)* di cui all'art. 14 del d.l. 201/2011, vigente per il solo anno 2013,
  - e, infine, dalla *tassa sui rifiuti (TARI)*, istituita dalla **legge 27 dicembre 2013, n. 147** (legge di stabilità per il 2014) quale tributo facente parte, insieme all'*imposta municipale propria (IMU)* e al *tributo per i servizi indivisibili (TASI)*, dell'*imposta unica comunale (IUC)*.
2. La legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020) ha successivamente abolito, a decorrere dall'anno 2020, la IUC e – tra i tributi che la costituivano – la TASI. Sono, invece, rimasti in vigore gli altri due tributi che componevano la IUC, vale a dire l'IMU e la TARI.
3. I Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico hanno la facoltà di applicare, in luogo della TARI, che ha natura tributaria, una tariffa avente natura di corrispettivo (**TARIP**)<sup>i</sup>.
4. In definitiva, il regime fiscale dei rifiuti trova la sua attuale disciplina nella **legge n. 147/2013 istitutiva della TARI** e, come si vedrà *infra*, **nel d.lgs. 152/2006** (di seguito, "TUA").
5. I soggetti passivi del tributo sono inquadrati dal comma 642 nella persona fisica o giuridica che possiede o detiene un locale o un'area suscettibile di produrre rifiuti urbani.
6. Ciò posto, per quanto qui di maggior interesse, occorre ricordare che la TARI, in base al D.P.R. 158/1999<sup>ii</sup>, ha una **struttura binomia** essendo composta da:
  - **Quota fissa**: determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite agli investimenti per le opere e agli ammortamenti;
  - **Quota variabile**: rapportata alle quantità di rifiuti conferiti al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

Nella presente trattazione si valuteranno le ipotesi che consentono l'esclusione dall'applicazione del tributo o la riduzione del suo importo.

\*\*\*

## 2. ESCLUSIONE DALLA TARI PER LE AREE PRODUTTIVE DI RIFIUTI SPECIALI

### 2.1. La nozione di rifiuto urbano e l'esclusione per le superfici di lavorazione industriale

7. Come anticipato, il **presupposto impositivo** della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte operative suscettibili di produrre **rifiuti urbani**<sup>iii</sup>.
8. Più nello specifico, la TARI da corrispondere viene quantificata in base alla **superficie calpestabile dell'immobile**<sup>iv</sup> detenuto, moltiplicata per alcuni *coefficienti di categoria* e per le *tariffe* individuate dall'Ente di Governo d'Ambito ovvero dai Comuni.
9. In merito, per ciò che riguarda le *utenze non domestiche*, l'art. 1, co. 649, I periodo, l. 147/2013 prevede che: ***“Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.”***
10. In tale quadro, risulta dunque essenziale ripercorrere l'evoluzione normativa che ha interessato la **nozione di rifiuto urbano** di cui al d.lgs. 152/2006.
11. Ebbene, prima della riforma di cui al d.lgs. 116/2020 di cui si dirà, l'art. 184, comma 2, lett. b) TUA positivizzava la nozione di rifiuti urbani prevedendo che fossero tali, tra gli altri: *“i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g)”*.

La citata nozione disponeva quindi un'assimilazione operata su base comunale – in forza di apposito regolamento di assimilazione assunto nell'ambito dei criteri stabiliti con decreto ministeriale di cui all'art. 195, comma 2, lett. e) – assimilazione che doveva essere contenuta entro limiti quantitativi e circoscritta ai rifiuti non pericolosi.

Il citato decreto ministeriale, tuttavia, non ha mai visto la luce così che i Comuni, nel disciplinare la materia, in molti casi hanno fatto riferimento ad una Deliberazione del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984 che sanciva i confini dell'assimilazione comunale.

Oggi, a seguito delle modifiche al TUA apportate dal d.lgs. 116/2020, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 184, comma 2 e 183, comma 1 lett. b-ter), n. 2 TUA **sono rifiuti urbani**, tra gli altri: *“i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da **altre fonti** che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici **indicati nell'allegato L-quater** prodotti dalle **attività** riportate nell'allegato **L-quinquies**”*.

È stato quindi definitivamente superato il concetto di *rifiuti speciali assimilati agli urbani* nonché la relativa competenza comunale e statale alla formulazione dei criteri di assimilazione<sup>v</sup>, introducendo una possibilità di ricondurre ai rifiuti urbani di alcuni rifiuti generati da altre fonti e segnatamente:

- dei rifiuti di cui all'allegato L-quater,
- prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies.

Si osservi sul punto che tale definizione **non impone un obbligo di gestire tali rifiuti come urbani**, non incidendo, invero, sul riparto delle competenze e delle responsabilità in materia di gestione di tali rifiuti e rilevando esclusivamente ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo<sup>vi</sup>.

Ciò detto, deve evidenziarsi come **l'allegato L-quinquies non richiami tra le attività idonee a produrre rifiuti urbani le attività industriali**.

Invero, l'allegato L-*quinquies* è una sostanziale riproposizione dell'elenco di cui al D.P.R. 158/1999<sup>vii</sup> in materia di metodo normalizzato per il calcolo della TARI che si occupa di identificare, in base alle diverse tipologie di utenze non domestiche, i coefficienti per il calcolo della tariffa.

Tale elenco è stato riprodotto in maniera puntuale all'allegato L-*quinquies*, **eliminando solo una tipologia di attività non domestica e segnatamente l'“Attività industriale con capannoni di produzione”**.

L'eliminazione in parola ha un chiaro effetto dal punto di vista della classificazione dei rifiuti poiché comporta **una inidoneità delle utenze non domestiche esercenti un'attività industriale di produrre rifiuti urbani nell'ambito delle attività di produzione**<sup>viii</sup>.

12. Posto quanto sopra, è appena il caso di specificare che secondo l'art. 184, comma 3 lett. c) TUA – come riformato dal d.lgs. 116/2020 – **sono rifiuti speciali** i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali, se diversi da quelli di cui al comma 2 (ovvero se diversi dai *rifiuti urbani*).

Detta disposizione, lungi dal mettere in dubbio quanto fino a qui esposto in materia di inidoneità delle lavorazioni industriali a produrre rifiuti urbani, consente invero di ritenere produttive di rifiuti urbani e, per l'effetto assoggettare a tariffa, le eventuali aree di uno stabilimento industriale ove **non** si svolge l'attività produttiva strettamente intesa bensì riconducibili ad **altre attività richiamate nell'allegato L-*quinquies*** (ad es: uffici, mense, rivendite).

A sostegno di quanto affermato è possibile richiamare quanto disposto dall'ex Ministero della Transizione ecologica con la **nota n. 37259 del 12 aprile 2021**, per cui: “Occorre brevemente ricordare che l'Allegato L-*quinquies* al D. Lgs. n. 116 del 2020 contiene l'elenco delle attività che producono rifiuti urbani e che in esso non sono ricomprese le “Attività industriali con capannoni di produzione”. Ciò potrebbe condurre alla conclusione che questi ultimi diano luogo solo alla produzione di rifiuti speciali.

Tuttavia, l'art. 184 del TUA definisce “speciali” i rifiuti delle lavorazioni industriali, se diversi dai rifiuti urbani, per cui appare evidente che le attività industriali sono produttive sia di rifiuti urbani che di quelli speciali.

Ciò comporta che:

- le **superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti, compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile;**
- continuano, invece, ad applicarsi i prelievi sui rifiuti, **sia per la quota fissa che variabile, relativamente alle superfici produttive di rifiuti urbani, come ad esempio, mense, uffici o locali funzionalmente connessi alle stesse.** Per la tassazione di dette superfici si tiene conto delle disposizioni del D. P. R. n. 158 del 1999, limitatamente alle attività simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti a quelle indicate nell'allegato L-*quinquies* alla Parte IV del D. Lgs. n. 152 del 2006;
- resta dovuta **solo la quota fissa laddove l'utenza non domestica scelga di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, poiché il comma 649, ma anche il comma 10 dell'art. 238, come innanzi interpretati, prevedono l'esclusione della sola componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti e cioè della parte variabile.**”

13. Peraltro, con la medesima nota, il MiTE è giunto ad analoghe conclusioni anche per ciò che riguarda le **attività artigianali**, le cui aree “produttive” non andrebbero perciò assoggettate a TARI. Ciò muove:

- dall'art. 184, co. 3, lett. d), ai sensi del quale sono *rifiuti speciali* i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali, **se diversi dai rifiuti urbani,**

- e dall'art. 183, co. 1, lett. b *sexies*), il quale prevede espressamente **che i rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione**, senza specificare di che tipo di produzione si stia parlando e, conseguentemente, potendo ritenere incluso in tale concetto **i rifiuti direttamente esitanti dalla produzione artigianale in tutte le sue eterogenee articolazioni**.
14. Medesime osservazioni vanno, infine, svolte per le superfici in cui si effettuano altre attività che, in forza del combinato disposto dell'art. 183, co. 1, lett. b *sexies*) e 184, co. 3, TUA, producono rifiuti sempre speciali, quali, ad esempio, le attività: **agricole, agroindustriali, della pesca, di recupero e smaltimento di rifiuti, di trattamento delle acque reflue o di demolizione e costruzione**<sup>ix</sup>.
  15. In ragione di quanto fino ad ora osservato è dunque possibile ritenere **che, a seguito della riforma apportata dal d.lgs. 116/2020, le aree produttive di rifiuti speciali come sopra intese – e, dunque, le aree produttive delle attività industriali e artigianali, nonché le altre attività sempre produttive di rifiuti speciali – debbano essere escluse dal calcolo della superficie assoggettabile a tributo, valendo per queste una presunzione che si tratti di aree “ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali”**.
  16. Giova precisare che il termine *esclusione* sta a significare che **tali superfici non sono in toto assoggettate al tributo, e dunque sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile**. Ed invero, trattandosi di aree strettamente connesse al “ciclo produttivo”, con conseguente riconoscimento di produzione di rifiuti (solo) industriali, **viene meno il presupposto impositivo** della TARI connesso alla produzione di rifiuti urbani.
  17. Quanto affermato trova esplicita conferma nella già richiamata nota MiTE n. 37259 del 12 aprile 2021, nonché in diverse pronunce di merito in materia di TARI, tra cui:
    - Commissione Tributaria di Caserta, Sez. XI, 23 febbraio 2022, n. 824, la quale nel pronunciarsi su un avviso TARI 2021, dispone: *“Difatti, come già detto, non può tenersi conto di quella parte di essa ove si formano rifiuti speciali, derivanti da lavorazioni industriali, atteso che la normativa vigente non ha assimilato “ope legis” tutti i rifiuti (esclusi quelli speciali, tossici e nocivi) a quelli urbani; ne deriva che i luoghi specifici di lavorazione industriale, cioè le zone dello stabilimento sulle quali insiste il vero e proprio opificio industriale, vanno considerate estranee alla superficie da computare per il calcolo della predetta tassa (in tal senso v. Cass. n. 17293/2017). In definitiva, il Comune di Marcianise non può includere nelle superfici tassabili quelle ove si producono i rifiuti speciali, per i quali se ne impone al produttore lo smaltimento, cosa che - dato pacifico e non contestato - nella specie è puntualmente avvenuta a cura della azienda ricorrente.”*;
    - TAR Sardegna, Sez. II, 31 dicembre 2021, n. 893, dove viene affermato che: *“spetta l’esonazione integrale del tributo (quota fissa e variabile) per spazi ove si svolgono propriamente attività industriali e superfici strettamente connesse alla produzione”*;
    - Commissione Tributaria di Salerno, Sez. XIV, 22 giugno 2021, n. 1892, in cui si legge che: *“Nel merito benché sia ineccepibile il principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità valevole anche per la TARI, secondo cui il presupposto dell’ imposizione di cui si discute è, ex art. 62, comma 1, del D.Lgs. n. 507 del 1993, l’occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito, che opera, ai fini che ne occupa, con presunzione iuris tantum, ciò che poi l’ente disattende è che nella determinazione delle superfici utili tassabile, non si tiene conto, di quella parte di essa ove per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione*

*si formano di regola rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti.”*

18. Sul punto è appena il caso di evidenziare come risultino, invece, inconferenti in materia TARI le recenti pronunce della Corte di Cassazione - sentenza 14 marzo 2022, n. 8222 e ordinanza 12 gennaio 2023, n. 5578 - che hanno affermato come la *quota fissa* è sempre dovuta sulle superfici in cui si producono rifiuti speciali, sul mero presupposto del possesso o detenzione di superfici nel territorio comunale astrattamente idonee alla produzione di rifiuti, essendo essa destinata a finanziare i costi essenziali e generali di investimento e servizio nell’interesse dell’intera collettività.

A ben vedere, infatti, queste sentenze prendono a riferimento la disciplina della TIA1 di cui all’art. 49, co. 14, d.lgs. n. 22/1997. La tariffa presentava un contesto normativo differente da quello della TARI, in quanto il menzionato art. 49 prevedeva l’assoggettamento alla tariffa di tutti i locali e le aree scoperte a uso privato da chiunque occupati o condotti, a qualsiasi uso adibiti, **senza specificare**, come avviene nella disciplina della TARI (e della TARES), che gli stessi dovevano essere **suscettibili di produrre rifiuti urbani**.

Inoltre, nella disciplina dell’art. 49 non era presente una disposizione analoga a quella prevista dal comma 649 dell’art. 1 della legge 147/2013 (e dell’art. 14, co. 10, del d.l. 201/2011), con la quale si **esclude** dalla determinazione della superficie tassabile quella in cui si producono rifiuti speciali.

19. Ciò posto, sotto il profilo operativo, giova richiamare la risposta del Ministero delle finanze del 28 novembre 2018 all’interrogazione in Commissione finanze n. 5-00535 con la quale veniva domandato **se sussista in capo ai produttori l’obbligo di dimostrare e delimitare le aree in cui si producono rifiuti speciali**.

Ebbene, il Ministero richiama la sentenza n. 9214 del 13 aprile 2018 della Corte di Cassazione per la quale *“l’esenzione dalla tassazione di una parte delle aree utilizzate perché ivi si producono rifiuti speciali è subordinata all’adeguata delimitazione di tali spazi nonché alla presentazione di documentazione idonea a dimostrare le condizioni dell’esclusione o dell’esenzione; il relativo onere della prova incombe al contribuente.”* Sull’onere probatorio, si precisa che non esiste un documento specifico per dimostrare la sussistenza delle condizioni di non tassabilità, ma occorre rifarsi al **regolamento comunale**, al quale spetta di definire la specifica documentazione che si richiede al contribuente.

20. È appena il caso di rilevare che taluna giurisprudenza<sup>8</sup>, pur confermando quanto sopra, sembra ammettere che l’Amministrazione possa procedere ad **accertare in concreto** tanto l’attività svolta – per valutare se essa non debba intendersi come di carattere industriale/produttivo – tanto la natura dei rifiuti da essa prodotti – al fine di sconfessare che vengano prodotti in *“via continuativa e prevalente”* rifiuti speciali.

\*

## **2.2. Sull’esclusione dei magazzini e delle aree strettamente connesse al ciclo produttivo**

21. In tema di magazzini, la norma di cui all’art. 1, comma 649, l. 147/2013 dispone che: *“Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di **essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali**, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l’avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente [...] Con il medesimo regolamento il comune individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i **magazzini** di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all’esercizio di dette attività produttive, ai quali si estende il divieto di assimilazione”*.

22. Detta norma è stata interpretata da una Risoluzione del Dipartimento delle Finanze n. 2/Df del 9 dicembre 2014 in forza di una lettura congiunta di quanto disposto al primo e all'ultimo capoverso su riportati.

Più nello specifico, il Ministero ha affermato che: *“In conclusione, alla luce di quanto sin qui evidenziato, si esprime l'avviso che nel caso in esame, i magazzini intermedi di produzione e quelli adibiti allo stoccaggio dei prodotti finiti devono essere considerati intassabili in quanto produttivi di rifiuti speciali, anche a prescindere dall'intervento regolamentare del comune di cui al terzo periodo della comma 649 dell'art 1 della legge 147/2013”*.

23. Ebbene, in occasione dell'introduzione della nuova nozione di rifiuti urbani di cui si è già ampiamente riferito, la possibilità di escludere *magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti collegati all'esercizio di attività produttive industriali* è stata **riconfermata dalla circolare del MITE del 12 aprile 2021**.

Più nello specifico si legge nel provvedimento che: *“le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti, **compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile**”*.

24. In altre parole, anche **per i magazzini, peraltro non solo di materie prima ma anche di prodotti finiti, è ad oggi possibile parlare di una esclusione dall'ambito applicativo della TARI**. Ed invero gli stessi, **proprio in ragione della connessione con l'attività produttiva si presumono idonei a produrre rifiuti urbani**.

25. Ciò trova conferma in diverse sentenze, laddove è stato affermato che *“Le superfici destinate a “magazzini per materie prime e stoccaggio” rientrano nell'esclusione dal tributo in quanto funzionalmente e strettamente connesse all'esercizio del ciclo produttivo”* (TAR Sardegna, Sez. II, 31 dicembre 2021, n. 893, Commissione Tributaria di Caserta, Sez. XI, 23 febbraio 2022, n. 824).

Inoltre – sempre partendo dalla considerazione per cui i magazzini di stoccaggio, sia quelli utilizzati per le materie prime e le scorte, sia quelli per i prodotti finiti, devono essere considerati superfici strettamente connesse al “ciclo produttivo”, con riconoscimento di produzione di rifiuti (solo) industriali – **sono state dichiarate illegittime** le seguenti previsioni regolamentari che prevedevano l'assoggettamento a TARI:

- *“dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finiti e di semilavorati e comunque delle parti dell'area dove vi è presenza di persone fisiche e vi sia produzione di rifiuto urbano”* (TAR Milano, Sez. III, 29 agosto 2022, n. 1953);
- *“dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finiti e di semilavorati e comunque delle parti dell'area dove vi è presenza di persone fisiche”* (T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, Sent., 06 ottobre 2022, n. 1504);
- *“dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finali della lavorazione e comunque delle parti dell'area dove vi sia produzione di rifiuto urbano”* (T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, Sent., 22 dicembre 2022, n. 1944).

26. In definitiva, le **superfici funzionalmente ed esclusivamente collegate al ciclo produttivo, ossia all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali, compresi in particolar modo i magazzini materie prime, di merci e di prodotti finiti, devono considerarsi esclusi dall'assoggettamento a TARI** (sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile).



\*\*\*

### 3. RIDUZIONE DELLA QUOTA VARIABILE

#### 3.1. Inquadramento normativo

26. Completata l'analisi circa le condizioni di *esclusione* dalla TARI, occorre invece concentrarsi sull'ipotesi in cui **l'utenza non domestica produca rifiuti urbani** ex art. 183, co. 1, lett. b-ter), n. 2, TUA e, pertanto, rientri nell'ambito applicativo del tributo.

27. In questo caso, a determinate condizioni, la stessa potrà ottenere una *riduzione della quota variabile* del tributo.

Tale possibilità è stata riconosciuta già al tempo dell'introduzione della TARI, con **l'art. 1, co. 649, II periodo, L. 147/2013** che dispone: "*Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il comune disciplina con proprio regolamento riduzioni della quota variabile del tributo proporzionali alle quantità di rifiuti speciali assimilati che il produttore dimostra di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati*".

26. In tale quadro, è intervenuto, tuttavia, il già citato **d.lgs. 116/2020**, il quale, oltre a modificare il perimetro della nozione di *rifiuto urbano*, **ha rinnovato la disciplina** in materia di conferimento da parte delle *utenze non domestiche* dei propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico.

Ed invero la riforma ha:

- inserito nell'art. **198 il nuovo comma 2-bis**, ai sensi del quale **le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico** i propri rifiuti urbani previa **dimostrazione di averli avviati al recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi<sup>xiii</sup>;
- sostituito il **comma 10 dell'art. 238<sup>xiii</sup>**, il quale riconosce **l'esclusione dalla componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti** a favore delle *utenze non domestiche* che producono rifiuti urbani e li **conferiscano al di fuori del servizio pubblico**, dimostrando di averli **avviati a recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

27. In forza dell'art. 30, co. 5, ult. periodo, Decreto Sostegni<sup>xiv</sup> (D.l. 22 marzo 2021, n. 41 convertito in legge 21 maggio 2021, n. 69), **la scelta tra il servizio pubblico o il ricorso al mercato privato** di cui all'art. 238, co. 10, TUA deve essere comunicata al Comune o al Gestore del servizio pubblico **entro il 30 giugno di ogni anno, con valenza dall'anno successivo**. Solo per l'anno 2021 la scelta doveva essere comunicata entro il 31 maggio con effetto dal 1° gennaio 2022.

28. Nella **formulazione introdotta dal d.lgs. 116/2020**, l'art. 238, co. 10 prevedeva inoltre che la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato dovesse essere effettuata per un non inferiore a **5 anni**, nonché la possibilità di rientro "anticipato" nel servizio pubblico<sup>xv</sup>.

L'articolo 14 della legge 118/2022 ("*Legge sulla concorrenza 2021*") ha modificato quanto sopra, stabilendo che il **vincolo** quinquennale si riduce a **2 anni** ed **eliminando la possibilità di rientro anticipato nel servizio pubblico**<sup>xvi</sup>.

29. Posto tale quadro, il mancato coordinamento tra l'art. 1, co. 649, l. 147/2013 e la riforma del d.lgs. 116/2020 ha creato e crea diverse criticità ed interpretazioni in materia. Si tratteranno di seguito le più rilevanti fornendone la corretta interpretazione.

\*

### 3.2. Sulla possibilità di uscire dal servizio pubblico solo per alcuni rifiuti

30. Una delle interpretazioni che occorre sin da subito sconsigliare è quella seguita da alcune amministrazioni comunali secondo cui a fronte del nuovo art. 238, co. 10, TUA sia di fatto intervenuto un obbligo per le *utenze non domestiche* di scegliere in blocco se affidarsi al servizio pubblico ovvero se ricorrere al mercato privato.

L'infondatezza di tale interpretazione è stata da ultimo confermata dall'AGCM con il parere del 12 settembre 2022 (AS1858) ravvisando che se così fosse “*tutte le volte in cui nel territorio in cui operano le UND non fossero attivi soggetti industriali ai quali conferire tutte le frazioni di rifiuto simile all'urbano prodotto, esse sarebbero, di fatto, costrette ad aderire al servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto, assicurando, per contro, al gestore del servizio di igiene urbana un'ingiustificata estensione della propria privativa.*”

31. Resta, pertanto, **ferma la possibilità di conferire al di fuori del servizio pubblico soltanto una parte dei propri rifiuti urbani.**

\*

### 3.3. Sull'avvio a riciclo/recupero

32. Una delle prassi più controverse che ad oggi si verifica è quella che vede riconoscere la *riduzione* della TARI esclusivamente a fronte della dimostrazione **dell'avvio a riciclo** dei rifiuti urbani prodotti dalle *utenze non domestiche* e non, invece, per l'**avvio a recupero**.

33. Ciò rileva nella misura in cui il *riciclo*, ai sensi **dell'art. 183 TUA**, esclude alcune attività ricomprese nel più ampio concetto di *recupero*. Ed infatti:

- **t) “recupero”:** qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. **L'allegato C della parte IV** del presente decreto riporta **un elenco non esaustivo di operazioni di recupero**;
- **u) “riciclaggio”:** qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento.

34. Ebbene, la predetta prassi muove dall'applicazione della disciplina sulla *riduzione* come dettata **esclusivamente dall'art. 1, co. 649, della legge TARI**.

35. Tale ricostruzione risulta però in netto contrasto con quanto precisato dall'ex Ministero della Transizione Ecologica nella **nota n. 37259 del 12 aprile 2021** con riferimento al coordinamento fra l'art. 238, co. 10, TUA e il comma 649 dell'art. 1 della legge 147/2013. Ed invero, nella nota si legge che: “*Alla luce di questa innovazione normativa, la riduzione della quota variabile prevista dal comma 649 deve essere riferita a qualunque processo di recupero, ricomprendendo anche il riciclo - operazione di cui all'allegato C della Parte quarta del TUA - al quale i rifiuti sono avviati. L'attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di avvio a recupero dei rifiuti è pertanto sufficiente ad ottenere la riduzione della quota variabile della TARI in rapporto alla quantità di detti rifiuti, a prescindere dalla quantità degli scarti prodotti nel processo di recupero.*”

36. Pertanto, a seguito della **riforma del d.lgs. 116/2020** - e segnatamente dell'introduzione del nuovo art. 238, co. 10, TUA che riconosce l'esclusione dalla TARI per l'*avvio a recupero* della totalità dei rifiuti urbani

prodotti dall'utenza non domestica - si deve poter sostenere che **dal 2021** (e cioè a partire dall'entrata in vigore della nuova definizione di rifiuti urbani) **la riduzione della quota variabile prevista dalla legge TARI debba essere riferita a qualunque processo di recupero, e non solo (all'avvio) al riciclo.**

37. In merito a quest'ultimo profilo occorre precisare, inoltre, che l'avvio a recupero si perfeziona con la prima attività di recupero nella misura in cui il conferimento del rifiuto all'impresa autorizzata al recupero vincola il rifiuto stesso alla predetta filiera, essendo questo necessariamente destinato ad una delle operazioni di recupero finale di cui all'allegato C della parte quarta del TUA (tra cui anche il riciclo). Di conseguenza, quindi, dovrà **considerarsi sufficiente anche l'attestazione da parte dell'impresa che prelevi il rifiuto e provveda alla mera messa in riserva finalizzata al recupero (operazione R13)**, non potendosi per definizione prospettare destinazioni diverse dal recupero finale del rifiuto.

\*

### **3.4. Sulle comunicazioni e documentazione da presentare**

38. A fronte di quanto sopra osservato in merito al coordinamento tra l'art. 238, co. 10, TUA e l'art. 1, co. 649, della l. 147/2013, **la documentazione che l'utenza non domestica dovrà presentare ai fini della riduzione della quota variabile** è la seguente:
- (i) entro il 30 giugno di ogni anno, **comunicazione ex art. 238, co. 10, TUA** della scelta di avviare a recupero i propri rifiuti urbani tramite loro conferimento ad un operatore privato per un periodo non inferiore a due anni;
  - (ii) entro il 31 gennaio di ciascun anno (o il diverso termine più ampio previsto) idonea **documentazione attestante la quantità di rifiuti effettivamente avviata a recupero** nell'anno solare precedente.
39. L'utenza non domestica avrà diritto ad una riduzione della quota variabile **proporzionale** al quantitativo di rifiuti urbani che ha dimostrato, in tal modo, di aver avviato a recupero.
40. Per quanto concerne la documentazione **sub (ii)**, importanti indicazioni sono date da ARERA all'interno del *Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani* di cui alla **deliberazione n. 15 del 18 gennaio 2022**<sup>xvii</sup>.

Nel documento viene previsto che le **utenze non domestiche** che conferiscono "**in tutto o in parte**" i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, "**ai fini della esenzione ovvero della riduzione**" della quota variabile, presentano **entro il 31 gennaio** di ciascun anno – o il diverso termine più ampio previsto – "**al gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti idonea documentazione attestante le quantità di rifiuti effettivamente avviate a recupero o a riciclo nell'anno solare precedente**". Tale documentazione "**deve essere presentata esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata o di altro strumento telematico in grado di assicurare, la certezza e la verificabilità dell'avvenuto scambio di dati, e deve contenere almeno le seguenti informazioni:**

- a) *i dati identificativi dell'utente, tra i quali: denominazione societaria o dell'ente titolare dell'utenza, partita IVA o codice fiscale per i soggetti privi di partita IVA codice utente;*
- b) *il recapito postale e l'indirizzo di posta elettronica certificata dell'utente;*
- c) *i dati identificativi dell'utenza: codice utenza, indirizzo e dati catastali dell'immobile, tipologia di attività svolta;*
- d) *i dati sui quantitativi di rifiuti complessivamente prodotti, suddivisi per frazione merceologica;*

- e) *i dati sui quantitativi di rifiuti, suddivisi per frazione merceologica, effettivamente avviati a recupero o riciclo al di fuori del servizio pubblico con riferimento all'anno precedente, quali risultanti dalla/e attestazione/i rilasciata/e dal/i soggetto/i che effettua/no l'attività di recupero o riciclo dei rifiuti stessi che devono essere allegata alla documentazione presentata;*
- f) *i dati identificativi dell'impianto/degli impianti di recupero o riciclo cui sono stati conferiti tali rifiuti (denominazione o ragione sociale, partita IVA o codice fiscale, localizzazione, attività svolta)."*

Entro sessanta giorni lavorativi dalla data di ricevimento di questa documentazione, il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti comunica l'esito della verifica all'utente.

41. La legge TARI non prevede specifiche in merito alla modalità tramite cui viene riconosciuta la *riduzione*. Di regola essa opera mediante compensazione alla prima scadenza utile oppure corrisposta tramite autonomo accredito.

\*

### **3.5. Cosa fare se gli avvisi TARI sono illegittimi**

42. Si ricorda, infine, che avverso tanto agli illegittimi dinieghi alle richieste di esclusione o riduzione quanto agli avvisi di pagamento che presentino errori di calcolo, il contribuente potrà presentare ricorso in Commissione Tributaria entro i 60 giorni successivi alla conoscenza dell'atto<sup>xviii</sup>.

\*\*\*

Note:

<sup>i</sup> Art. 1, comma 668, della legge n. 147 del 2013.

<sup>ii</sup> Il decreto detta inoltre le regole per la suddivisione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche.

Il calcolo delle tariffe per le utenze non domestiche prevede:

- Superficie e coefficiente Kc,,
- Superficie e coefficiente Kd (esprime i Kg di rifiuti teorici a mq annuo),
- Kc e Kd sono scelti all'interno di un range min-max.

<sup>iii</sup> Art. 1, comma 641: *“Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva.”*

<sup>iv</sup> Art. 1, comma 645, L. 147/2013.

<sup>v</sup> Invero il legislatore ha conseguentemente riformato anche gli artt. 198, comma 2 lettera g) e 195 comma 2, lett. e) TUA.

<sup>vi</sup> Ciò è palesato, ad esempio, dai seguenti passaggi:

- **Considerando 10 della direttiva 851/2018:** *“La definizione di rifiuti urbani della presente direttiva è introdotta al fine di definire l'ambito di applicazione degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché le relative norme di calcolo. Essa è **neutra** rispetto allo stato giuridico, pubblico o privato, del gestore dei rifiuti e comprende pertanto i rifiuti domestici e quelli provenienti da altre fonti che sono gestiti da o per conto dei comuni oppure direttamente da operatori privati”;*
- **Art. 183, lett. b-quater:** *“la definizione di rifiuti urbani...rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché per le relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati”*
- **Art. 198, comma 2 -bis:** *“Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani...Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani”*
- **Nota Mite del 14 maggio del 2021 n. 51657:** *“A tal proposito, è doveroso sottolineare come la definizione di rifiuti urbani, che in ogni caso non individua limiti quantitativi ai rifiuti simili per natura e composizione ai domestici provenienti da altre fonti, debba essere intesa esclusivamente ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché per le relative norme di calcolo”*

<sup>vii</sup> D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti.

<sup>viii</sup> A ulteriore conferma di quanto affermato è possibile citare quanto disposto anche dal nuovo art. 183, comma 1, lett b – *sexies*) TUA che, nell'elencare una serie di rifiuti che non possono **mai essere classificati come urbani** dispone che *“i rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione”*.

<sup>ix</sup> A tal proposito giova compiere una breve digressione sulla natura delle **attività di gestione dei rifiuti**, tra cui sono da ricomprendere, secondo il d.lgs. 152/2006, non solo le **operazioni di recupero** in senso stretto (R3), ma anche le **operazioni di messa in riserva** (R13), **scambio di rifiuti per sottoporli ad una delle operazioni di recupero indicate da R1 a R11** (R12) e **deposito preliminare prima di una delle operazioni di smaltimento da D1 a D14** (D15).

Invero, secondo l'art. 183, co. 1, lett. n, TUA sono **attività di gestione dei rifiuti**: la *raccolta*, il *trasporto*, il *recupero*, compresa la *cernita*, e lo *smaltimento* dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari. Tali attività sono soggette ad apposita autorizzazione ambientale.

Ecco, dunque, **tutte queste operazioni sono a pieno titolo operazioni di gestione dei rifiuti evidentemente rientranti nell'ambito dell'attività industriale che non possono produrre rifiuti urbani.**

<sup>x</sup> Si fa riferimento alla sentenza del TAR Milano, Sez. III, 29 agosto 2022, n. 1953 nella misura in cui viene considerata legittima la previsione del Regolamento comunale che ai fini dell'esclusione per le *“superfici ove si formano, in via continuativa*

e prevalente, rifiuti speciali” acconsente alla “determinazione dell’Amministrazione, previo accertamento, tanto dell’attività in concreto su di esso svolta, quanto della natura dei rifiuti ivi prodotti”.

<sup>xi</sup> Sul punto si ricorda che in materia di TARSU è stato affermato:

- “Il criterio interpretativo esatto consiste, quindi, nel ritenere l’esenzione rigorosamente limitata alle parti di superficie interessate ‘di regola’ dalla formazione di rifiuti speciali. [...] detto inciso, non esclude (e che quindi il legislatore non intendeva escludere, ai fini dell’esenzione dalla tassa) la formazione, sulle stesse superfici, anche di rifiuti urbani: ‘di regola’, infatti equivale a “non esclusivamente”. (Cass. Civ., Sez. V, sentenza n. 12752 del 2 settembre 2002);
- “I rifiuti speciali pericolosi (tossici o nocivi) sono esclusi dalla raccolta affidata al servizio pubblico e quindi dall’applicazione della Tarsu (tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani) quando il loro smaltimento sia effettuato, a spese dei produttori stessi, da ditte specializzate. L’eventuale assimilazione da parte degli enti comunali dei rifiuti speciali a quelli urbani trova applicazione esclusivamente per i rifiuti speciali non pericolosi (ad esempio cartoni). Pertanto sono esenti dalla Tarsu le superfici sulle quali si formano in misura prevalente rifiuti speciali e l’occasionale formazione, sulle stesse superfici, di ordinari rifiuti urbani non esclude il diritto all’esenzione.” (Comm. trib. regionale Campania Salerno, 06/07/2005, n. 172).

<sup>xii</sup> Art. 198, co. 2-bis, TUA: “**Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani.”

<sup>xiii</sup> Art. 238, co. 10, TUA: “**Le utenze non domestiche** che producono rifiuti urbani di cui all’articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 2., che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e **dimostrano di averli avviati al recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di recupero dei rifiuti stessi **sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti**; le medesime utenze effettuano la **scelta** di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a due anni.”

<sup>xiv</sup> Art. 30, co. 5, ult. periodo, Decreto Sostegni: “La scelta delle utenze non domestiche di cui all’articolo 238, comma 10, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, deve essere comunicata al comune, o al gestore del servizio rifiuti in caso di tariffa corrispettiva, entro il 30 giugno di ciascun anno, con effetto dal 1° gennaio dell’anno successivo. Solo per l’anno 2021 la scelta deve essere comunicata entro il 31 maggio con effetto dal 1° gennaio 2022.”

<sup>xv</sup> Versione introdotta dal d.lgs. 166/2020: “le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell’utenza non domestica, di riprendere l’erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.”

La previgente formulazione prevedeva che la scelta di servizi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato dovesse essere effettuata “per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell’utenza non domestica, di riprendere l’erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.”

<sup>xvi</sup> Come reso esplicito dalla Scheda di lettura del Senato della Legge sulla concorrenza 2021, la norma è stata introdotta accogliendo la segnalazione dell’AGCM n. 4143 (pag. 70), in base alla quale, “la necessità di stipulare con il gestore pubblico o con l’operatore privato prescelto un accordo contrattuale con una durata minima quinquennale stabilita ope legis [...] appare discriminatoria per i gestori privati, in quanto, mentre è possibile rientrare nella gestione pubblica in ogni momento e, quindi, anche prima del decorso dei cinque anni, non è consentito il contrario”.

<sup>xvii</sup> L’obiettivo del provvedimento è quello di introdurre “un set di obblighi di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori di qualità e relativi standard generali differenziati per Schemi regolatori, individuati in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni.”

<sup>xviii</sup> Cfr. artt. 19 e 21 D.lgs. 546/1992.